PRB 05-17E

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

FOUNDATIONS: AN UPDATE

Jean Dupuis
Economics Division

4 April 2005

PARLIAMENTARY INFORMATION AND RESEARCH SERVICE
SERVICE D'INFORMATION ET DE RECHERCHE PARLEMENTAIRES

The Parliamentary Information and Research Service of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Analysts in the Service are also available for personal consultation in their respective fields of expertise.

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE OF CONTENTS

Page

INTRODUCTION 1

BACKGROUND INFORMATION 2

FINANCING 2

GOVERNANCE REGIME 3

ESTABLISHMENT 3

ACCOUNTING ISSUES 4

A. Recognition of Foundations and Transfers to Foundations 4

B. Accountability and Governance of Foundations 6

RECENT BUDGETARY ANNOUNCEMENTS 7

RECENT AUDITOR GENERAL REPORT ON THE ACCOUNTABILITY OF FOUNDATIONS 10

CONCLUSION 11

APPENDIX – GOVERNMENT EXPENDITURES TO FOUNDATIONS, AS OF 31 MARCH 2004

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

FOUNDATIONS: AN UPDATE

INTRODUCTION

The federal government implements its policies and delivers programs and services to the public through a variety of organizations such as departments, agencies and granting councils. Program delivery can also involve third parties that act as service providers or as agents for the federal government. Despite their variety, these mechanisms remain within the traditional model of program delivery: the federal government retains control of policy and operations, and department ministers are directly accountable to Parliament.

In recent years, however, the federal government has resorted more and more to the creation of new organizations with an accountability and governance structure that differ considerably from traditional forms of program delivery.(1) Under some of these new types of arrangements, the federal government delegates responsibility for program planning, design and delivery to third parties – entities outside government that are not directly accountable to ministers or Parliament.

Some argue that these arrangements offer the possibility of more efficient and client-oriented service delivery. At the same time, however, they pose a considerable challenge to long-established principles of parliamentary control and accountability. These new arrangements may put at risk the oversight and control of government expenditures and the proper use of federal spending authorities, unless special mechanisms are set up to ensure adequate transparency and accountability to Parliament and to the general public.

In recent years, the Office of the Auditor General of Canada has identified what it considers a certain number of weaknesses in the accountability framework of these new arrangements, many of which may jeopardize accountability and transparency with respect to Parliament. In the Auditor General's most recent Status Report (February 2005), she noted that

---

(1) Office of the Auditor General of Canada, November 1999 Report, Ch. 23, "Involving Others in Governing: Accountability at Risk," Ottawa, November 1999.

the federal government has made some improvements since April 2002, but she expressed continuing concern about the lack of adequate accountability. The recent creation and growth of organizations known as *foundations* and their corresponding financial commitments have already attracted considerable attention from parliamentarians, especially with respect to their accountability and governance relationship to the federal government and Parliament.

BACKGROUND INFORMATION[2]

Foundations are a governance arrangement whereby the government delegates to separate legal entities the discretionary authority to redistribute public money, use public assets, or deliver public services on the federal government's behalf.

The 2003-2004 Public Accounts of Canada reported that between 1997 and 2004, the federal government transferred approximately $9.1 billion in funding to 15 foundations.[3]

FINANCING

One important feature that distinguishes foundations from other forms of delegated arrangements is the method by which they are funded. Foundations receive federal funding in the form of advance lump-sum payments or grants which are then redistributed to eligible recipients over a period of several years in accordance with formal funding agreements between the foundations and the federal government. A funding agreement is a legally binding contract that places obligations on both the federal government and the foundation. Funding agreements contain many common elements, including provisions for the publication of annual reports and the execution of independent financial audits and evaluations.

Because foundations receive significant financial assistance in the form of multi-year lump-sum transfers, concerns have been raised that they are not subject to the kind of scrutiny usually exercised by Parliament when funds are appropriated on an annual basis. These transfers are not conditional payments that ministers can be called upon to account for.

---

(2) Office of the Auditor General of Canada, April 2002 Report, Ch. 1, "Placing the Public's Money Beyond Parliament's Reach," Ottawa, April 2002.

(3) Public Works and Government Services Canada, *Public Accounts of Canada: 2003-2004*, Vol. I, Ch. 2, Ottawa, September 2004, p. 27.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

106-00548/

GOVERNANCE REGIME

The federal government views its relationship with foundations as being "at arm's length." Once public money is transferred to a foundation, the government has limited leverage to influence the way the organization uses the funding, and must rely on the expertise and professionalism of the foundation's directors and board members to perform their functions properly and achieve the foundation's stated objectives. That relationship is created by a number of provisions in the funding agreement, such as the provision that restricts the federal government to appointing only a minority of members on the board of directors.

The governance structure of foundations is based upon the non-profit corporate structure established under the *Canada Corporations Act* (CCA), the federal statute that governs federally incorporated non-profit corporations.(4) Under the existing foundation governance model, the board of directors and the members of the corporation are expected to have subject-matter expertise, and the federal government can appoint only a minority of both directors and officers. Although there are no shareholders in a non-profit corporation, the board of directors is expected to scrutinize the foundation's activities with the same interest as shareholders would. Directors are also expected to operate the foundation in an open and transparent way. Public information is made available through annual reports, which include audited financial statements; in a few cases, an annual report is tabled in Parliament.

ESTABLISHMENT

Foundations have been established by the federal government in a variety of ways. The April 2002 Report of the Auditor General examined the 13 foundations existing at that time. It found that 8 had been established by individuals or organizations under the CCA, the federal non-profit framework law; 2 were incorporated under provincial law or under an

---

(4) On 15 November 2004, the federal government tabled Bill C-21 (Canada Not-For-Profit Corporations Act) in order to replace and update the CCA, with the objective of modernizing the governance framework for federal non-profit corporations. Many existing foundations will be subject to the provisions of the new regime. However, the Office of the Auditor General recently reviewed the provisions of the bill and indicated that it has some concerns about the proposed amendments to the external audit and evaluation regime. The Office of the Auditor General also believes that the bill still does not address the weak ministerial oversight of foundations. Bill C-21 was referred to Committee in November 2004 and (as of this writing) is currently under review.

existing federal statute; and only 3 foundations had been directly established by legislation.[5] In the view of the Auditor General, foundations should preferably be established by legislative process, because that would allow Parliament the latitude to debate the purpose and need for the foundation, to design and develop the foundation's governance and accountability framework, and to maintain some control over it, through legislative amendments.[6]

Another element in a foundation's governance structure is the funding agreement. As the legally binding contract between the federal government and the foundation, the document contains provisions that can be quite prescriptive, defining the purpose and aim of the federal funding, the expected results to be achieved, the organization's transparency and accountability framework, codes of conduct, adherence to official language requirements, etc. Funding agreements are entered into between the foundations and the federal government through the responsible minister and are approved by the Treasury Board.[7]

ACCOUNTING ISSUES

A. Recognition of Foundations and Transfers to Foundations

Since 1997, the Auditor General of Canada has repeatedly expressed concerns about the federal government's accounting treatment of foundations.[8] First of all, should foundations be included in the government's consolidated financial statements or should they be considered as separate entities? Second, how should the government recognize transfer payments to foundations: should they be recorded as expenditures in the fiscal year they are transferred to the foundation, or when the transfer amounts are paid to their ultimate intended recipients?

---

(5) Office of the Auditor General of Canada (2002). The three foundations established by direct legislation are the Canadian Millennium Scholarship Foundation, the Canadian Foundation for Innovation, and the Canada Foundation for Sustainable Development Technology. As of 31 March 2003, all three foundations had received a total of $6.25 billion in government transfers. Of that total amount, $5.58 billion was still held in the foundations' cash and investment accounts (see *Public Accounts of Canada: 2002-2003*).

(6) *Ibid.*

(7) Department of Finance, "Accountability of Foundations," Backgrounder, Ottawa, February 2005 (http://www.fin.gc.ca/toce/2005/accfound-e.html).

(8) Receiver General for Canada, *Public Accounts of Canada: 2000-2001*, Vol. I, Ottawa, September 2001.

Between the 1997-1998 and 2003-2004 fiscal years, the federal government's accounts identified almost $9.1 billion in transfer payments to 15 foundations to achieve stated policy goals. It is a clearly stated government policy that spending initiatives should be introduced only when it is reasonably certain that the necessary resources are available. The Auditor General considers this to be an appropriate and prudent approach to public financial management. Yet, as of 31 March 2004, $7.7 billion of the $9.1 billion (or almost 85%) in transfer payments was still in the foundations' bank accounts and investments, accumulating interest. These funds have yet to be distributed to their ultimate intended recipients or used for the ultimate purposes announced by the government for this spending.

The government's current accounting practice is to recognize these transfers as expenditures in the year when the funds in question are paid to the foundations. The Auditor General has argued that the economic substance of the transaction would be better represented in the government's consolidated financial statements if the expenditures were recorded in the years when the foundations make the payments to the ultimate intended recipients or for the ultimate intended purposes.

One consequence of the current accounting practice is that, by recording these transfers as expenditures, the government can report smaller annual budgetary surpluses. The Auditor General has repeatedly stated that decisions to transfer large amounts of public monies ought to be based on sound economic and policy analysis, and not undertaken merely to achieve a desired accounting result. In the view of the Auditor General, the current accounting treatment of transfers to foundations undermines the integrity and credibility of the federal government's financial reporting.[9]

The recognition of foundations in the consolidated accounts and the proper accounting treatment of government transfer payments are issues not limited to the federal government; they also affect the financial management and reporting of provincial and territorial governments. In order to clarify the question, the Public Sector Accounting Board (PSAB) of the Canadian Institute of Chartered Accountants has undertaken two projects to review and revise the relevant accounting principles.

---

(9) Office of the Auditor General of Canada (2002), Ch. 1, p. 7, paragraph 24.

In March 2004, the PSAB issued revised standards[10] on the government reporting entity to assist in determining whether or not outside organizations should be included in the government reporting entity – focussing on whether the government has "control" over the entity. In this context, the concept of control is defined as the power of a government to govern the financial and operational policies of another organization with expected benefits or risk of loss to the government resulting from the other organization's activities. Whether foundations are effectively distinct third parties or part of the government reporting entity will need to be determined on a case-by-case basis according to the revised set of criteria and by the preponderance of evidence. The new standards are expected to be implemented by the 2005-2006 fiscal year. The federal government will reassess its relationship with each foundation and discuss the implications of this reassessment with the Office of the Auditor General of Canada.

The PSAB is still in the process of reviewing and revising standards on the proper accounting treatment of multi-year government transfers.[11] The current debate centres around the timing in the recognition of multi-year funding: should multi-year transfers be recognized once the transfer is authorized, estimable, and the related eligibility criteria have been met? Or should the transfers be considered as prepaid assets by recognizing the expenditures/expenses at the time when the funded services are actually delivered to recipients?

The PSAB review on multi-year transfer payments is expected to be completed by November 2005, with final approval by March 2006.

B. Accountability and Governance of Foundations

The Auditor General's long-standing concerns about foundations extend beyond the issues surrounding the accounting of transfer payments to foundations. In summary, those concerns relate to the following elements of accountability and governance:

- Foundations' reporting to Parliament needs to be strengthened for parliamentary requirements. In the past, none of the foundations have submitted corporate plans for tabling in Parliament; and only a few foundations have tabled annual reports with a credible description of results and accomplishments.

---

(10) http://www.cica.ca/index.cfm/ci_id/11374/la_id/1.htm.

(11) http://www.cica.ca/index.cfm/ci_id/3948/la_id/1.htm.

- The detailed and prescriptive nature of funding agreements raises questions about foundations' independence vis-à-vis the government.
- Foundations have been established in an ad hoc fashion, and Parliament has not had an opportunity to fully consider the resulting changes in how it authorizes and oversees this public spending.
- Weak oversight of foundations limits the responsible ministers' answerability to Parliament. The accountability framework provides very little in terms of effective mechanisms that allow sponsoring ministers and their departments to collect strategic information about foundations and make adjustments should things go wrong, or should government policy or priorities change. In the past, ministers had almost no powers to intervene, short of taking legal action if a foundation's funding agreement was breached. Recent changes have been made to strengthen default provisions of the funding agreements so that more corrective actions can be taken if things go wrong. Moreover, funding provisions and legislative changes have been made to permit the recovery of unspent funds should the foundation be wound down.
- Parliament is not receiving independent and comprehensive audit reports on foundations. The required reports should be independent and broad-scoped audits that not only examine foundations' financial statements, but also verify compliance with authorities, propriety and value for money.

RECENT BUDGETARY ANNOUNCEMENTS

In response to the long-standing criticisms levelled at foundations and their accountability regime, the federal government announced in its 18 February 2003 budget[12] (and reiterated in its 23 March 2004 budget) a number of clarifications of the principles guiding the government's use of a foundation to deliver public policy:

1. Foundations should focus on a specific area of opportunity, in which policy direction is provided generally through legislation and/or a funding agreement.
2. Foundations should harness the insight and decision-making ability of an independent board of directors with direct experience and knowledge about the issues at stake.
3. Decisions by foundations should be made using expert peer review.
4. Foundations should be provided with guaranteed funding that goes beyond the annual parliamentary appropriations to give the foundations the financial stability needed for the comprehensive medium- and long-term planning that is essential in their specific area of opportunity.

---

(12) Department of Finance, *The Budget Plan 2003*, Ottawa, 18 February 2003.

5. Foundations should have the opportunity and hence the ability to lever additional funds from other levels of government and the private sector. Upfront funding is an essential requirement for levering such additional funds. Contributors would be reluctant to make funding commitments if they were worried that the financial tap could be turned off in mid-stream.(13)

According to the federal government, these policy principles are consistent with the Treasury Board's policy on Alternative Service Delivery, which came into effect on 1 April 2002.

Taking into consideration the Auditor General's observations, comments and concerns about foundations, the federal government announced a number of changes to improve the transparency and accountability of foundations to Canadians and Parliament.

Parliamentary Approval: the federal government is taking the following steps to ensure that the establishment and funding of foundations are adequately reviewed by Parliament.

- The Government is committed to parliamentary approval of purpose and funding through direct legislation for those foundations that are significant either from a policy or financial perspective. In all cases, Parliament will need to approve funding for foundations. ... The Government's use of foundations will respect the requirements of the Treasury Board's Policy on Alternative Service Delivery.(14)

Public Reporting: the government will implement the following measures to improve the transparency and accountability of foundations to the public:

- Foundations are required to provide corporate plans annually to the Minister responsible for administering the funding agreement over [its] duration. ... Such corporate plans will include planned expenditures, objectives and performance expectations relating to the federal funding. Summaries of these plans will be made public by the responsible Minister and provided to Parliament.

- ... Departmental Reports on Plans and Priorities, which are tabled in Parliament, will now incorporate the significant expected results to be achieved by the relevant foundations and situate these within the department's overall plans and priorities. As well, the department responsible for administering the funding agreement will report on the significant results achieved by the foundation(s) in its Departmental

---

(13) Department of Finance, "Accountability of Foundations" (2005).

(14) Department of Finance, *Budget 2004*, Annex 8, "The Government's Response to the Auditor General's Observations on the 2003 Financial Statements" (http://www.fin.gc.ca/budget04/bp/bpa8e.htm).

Performance Report for the duration of the funding agreement and situate these within the department's overall results achieved.

- The annual report for each foundation, including relevant performance reporting, audited financial statements and evaluation results, will be presented to the Minister responsible for the funding agreements and made public. The annual reports of foundations created explicitly through legislation will be tabled in Parliament by the responsible Minister.

- All foundations' annual reports will contain performance information as well as audited financial statements prepared in accordance with generally accepted accounting principles. As foundations are independent, not-for-profit organizations that have their own governance structures and members, it is the members, as "shareholders" of the foundation, who appoint their external auditor and to whom the external auditor reports.[15]

The appointment of external auditors to foundations remains a sticking point between the federal government and the Auditor General. In the past, foundations only provided audits of financial statements and had few or no provisions for independent, broad-scope audits that cover propriety, compliance with authorities, and value for money in the use of federal funds. To provide assurance and intelligence to Parliament on how well federal funds are used, the Office of the Auditor General argues that it should be appointed as external auditor of foundations.

Compliance with Funding Agreements: the federal government has committed itself to additional measures in order to strengthen foundations' accountability to Canadians and Parliament:

- Foundations are required to conduct independent evaluations, to present these to the Minister responsible and to make them public. Departments are to incorporate any significant findings in their annual Departmental Performance Reports, which are tabled annually in Parliament.

- Funding agreements reached with foundations arising from the 2001 budget contain provisions for independent audits of compliance with funding agreements and for program evaluations. Also, there are now provisions for intervention in the event the responsible Minister feels there have been significant deviations from the terms of the funding agreement. The provisions provide for dispute resolution mechanisms.

---

(15) *Ibid.*

- Further, in all new funding agreements, provisions must be put in place so that the responsible Minister may, at his/her discretion, recover unspent funds in the event of [the foundation's] winding up.[16]

Since the announcement of these new provisions in the 2003 federal budget, the federal government has been renegotiating existing funding agreements with foundations with a view to incorporating as many of these provisions as possible. Any new funding agreements are expected to contain the revised provisions.

RECENT AUDITOR GENERAL REPORT ON THE ACCOUNTABILITY OF FOUNDATIONS

In February 2005, the Office of the Auditor General of Canada followed up on the federal government's recent initiatives by tabling in Parliament another report[17] on the accountability regime of foundations. The report found that although improvements had been made in reporting to Parliament and in the framework for foundations' accountability to Parliament, there remained a number of important gaps in the external audit regime and in ministerial oversight. In particular, there was insufficient provision for performance audits of foundations and the reporting of such audits to Parliament.

The federal government has yet to make any commitments in this regard, because it is concerned that by imposing public-sector-type standards and operations on foundations, as well as appointing the Auditor General of Canada as the external auditor, it would undermine the foundations' independence, erode their operational flexibility and organizational effectiveness, and thus reduce their usefulness in achieving the government's policy objectives.

Another significant concern of the Auditor General pertains to the adjustment mechanism. A mechanism is needed to allow sponsoring ministers to intervene not only when a foundation is not meeting its purpose, but also when circumstances in a specific public policy area have changed considerably since the foundation's creation. The Auditor General feels that such a mechanism is needed in addition to current provisions that give the government the right to terminate an agreement in extreme circumstances.

---

(16) *Ibid.*

(17) Office of the Auditor General of Canada, *2005 Status Report*, Ch. 4, "Accountability of Foundations," Ottawa, February 2005.

The federal government has taken issue with the Auditor General's assessment. It believes that, in general, real progress has been achieved in terms of improving the accountability and transparency of foundations. It recently announced that it intends to continue to explore the areas of disagreement with the Auditor General in an attempt to find solutions that respect foundations' independence as well as the government's overall policy objectives.

CONCLUSION

In recent years, the federal government has created and funded an increasing number of foundations to deliver public policy. The flexibility of this type of organization makes it a useful and effective tool for implementing policy and delivering programs and services. However, this same flexibility puts at risk the governance and accountability relationship between foundations and Parliament.

Some progress has been achieved concerning the proper accounting treatment of foundations. Revised standards have been issued with regard to foundations' inclusion as part of the government reporting entity, although determinations will have to be made on a case-by-case basis. As for the issue concerning multi-year transfer payments, an eventual clarification of this accounting policy is expected by the end of the 2005-2006 fiscal year.

Proposals made in the 2003 and 2004 budgets indicate a convergence of positions between the federal government and the Office of the Auditor General with regard to the necessity of strengthening the governance and accountability framework of foundations. The question remains, however, as to the extent to which the government intends to implement these reforms. Although the government is currently renegotiating existing funding agreements with a view to incorporating the new provisions, the timing remains uncertain. Furthermore, there remains the issue of external audit: should the selection of external auditors be left to the discretion of foundations themselves, or should Parliament appoint the Auditor General as the foundations' external auditor?

The federal government is expected to exercise due diligence and demonstrate proper stewardship of the resources and assets at its disposal, at all times. It may thus be expected to take all the required steps to strengthen the governance and accountability framework of foundations in order to ensure that they are providing value for money, given the large amounts of public monies already invested in them.

APPENDIX

Government Expenditures to Foundations, as of 31 March 2004

Foundation[1]	Year announced	Funding received[2]	Grants provided[3]	Interest earned	Administration	Balance March 31, 2004[4]	Funding commitments signed[5]
	($ millions)						
Canada Foundation for Innovation	1997	3,651	1,239	740	99	3,122	1,529
Canada Millenium Scholarship Foundation	1998	2,500	1,155	693	47	1,988	9
Canada Health Infoway Inc.	2001	1,200	51	93	30	1,202	42
Endowment Funds[6]	Between 2000 and 2002	389	10	48	11	416	104
Genome Canada	2000	375	188	52	19	220	108
Aboriginal Healing Foundation	1998	350	241	46	43	152	139
Foundation for Sustainable Development Technology	2001	350	6	10	7	347	37
Canadian Health Services Research Foundation	1997	152	37	14	7	122	21
Other foundations under $125 million[7]	Between 2000 and 2002	120	36	13	4	93	16
Total		**9,087**	**2,954**	**1,736**	**267**	**7,662**[8]	**2,095**

[1] The foundations reflected in this Table have each received over $10 million in total funding from the Government since 1997, specifically for spending in a future year more than a year ahead.

[2] Transfers include $100 million announced in the March 2004 Budget that were receivable by the foundations at March 31, 2004.

[3] In addition to grants, this column includes eligible project expenses.

[4] These balances are at the date of the latest annual reports, where March 31, 2004 financial statements are not yet available – modified to include the $100 million announced in the March 2004 Budget.

[5] Figures based on representations from foundations, where not disclosed in their financial statements.

[6] For endowment funds only the earnings are disbursed; these include Green Municipal Investment Fund; Pierre Elliott Trudeau Foundation; Clayoquot Biosphere Trust Society; Pacific Salmon Endowment Fund Society; Canadian Institute for Research on Linguistic Minorities, University of Moncton, and Frontier College Learning Foundation.

[7] These are Foundation for Climate and Atmospheric Sciences and Forum of Federations.

[8] In addition to funding for foundations and endowments, $550 million had been transferred to other organizations at arm's length from the Government, $391 million of the transferred amount had yet to be used at March 31, 2004. These organizations are Canadian Institute for Health Information; Green Municipal Enabling Fund; Precarn; Canadian Network for Advancement of Research, Industry and Education; Canadian Institute for Advanced Research and Canadian Centre for Learning.

Source: *Public Accounts of Canada, 2004*, Vol. 1, p. 50, http://epe.lac-bac.gc.ca/100/201/301/public_accounts_can/2004/v1pa04e.pdf.

PRB 05-17F

Library of Parliament | Bibliothèque du Parlement

LES FONDATIONS : MISE À JOUR

Jean Dupuis
Division de l'économie

4 avril 2005

PARLIAMENTARY INFORMATION AND RESEARCH SERVICE
SERVICE D'INFORMATION ET DE RECHERCHE PARLEMENTAIRES

Le Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, elle assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les analystes peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE DES MATIÈRES

Page

INTRODUCTION 1

RENSEIGNEMENTS DE BASE 2

FINANCEMENT 2

RÉGIME DE GOUVERNANCE 3

CONSTITUTION 4

REDDITION DE COMPTES 5

A. Les fondations : comptabilisation et transferts 5

B. Les fondations : reddition de comptes et régie 7

RÉCENTES ANNONCES BUDGÉTAIRES 8

RAPPORT RÉCENT DE LA VÉRIFICATRICE GÉNÉRALE SUR LA REDDITION DE COMPTES DES FONDATIONS 11

CONCLUSION 12

ANNEXE – DÉPENSES GOUVERNEMENTALES POUR LES FONDATIONS AU 31 MARS 2004

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

FONDATIONS : MISE À JOUR

INTRODUCTION

C'est par l'entremise de ministères, organismes et conseils subventionnaires que le gouvernement fédéral met ses politiques en œuvre et offre ses programmes et services à la population canadienne. Le programme de prestation de services de l'État peut également faire appel à des tiers qui servent de fournisseurs de services ou d'agents pour le gouvernement fédéral. Ces mécanismes sont peut-être diversifiés, mais ils correspondent tous au modèle traditionnel d'exécution des programmes, c'est-à-dire que le gouvernement fédéral garde le contrôle sur les politiques et les opérations et les ministères sont tenus de rendre des comptes directement au Parlement.

Au cours des dernières années toutefois, le gouvernement fédéral a eu de plus en plus recours à la création de nouveaux organismes ayant un système de reddition de comptes et une structure de gouvernance considérablement différents de ce qui existait jusqu'à présent[1]. En vertu de certains de ces nouveaux mécanismes de régie, le gouvernement fédéral délègue la responsabilité de la planification, de la conception et de la prestation des programmes à des tiers, c'est-à-dire des entités externes qui ne sont pas responsables envers les ministres et le Parlement.

Certains sont d'avis que ces mécanismes permettent d'espérer une prestation de services plus efficace et plus axée sur la clientèle. Toutefois, ils remettent également en question les principes reconnus de contrôle parlementaire et de reddition de comptes. Ces nouveaux mécanismes peuvent menacer les systèmes de reddition de comptes à l'égard des dépenses fédérales et de l'utilisation des pouvoirs fédéraux, à moins que l'on mette en place des mécanismes spéciaux qui garantissent un certain niveau de transparence et de reddition de comptes à l'égard du Parlement et du public en général.

---

(1) Bureau du vérificateur général du Canada, rapport de novembre 1999, ch. 23, « La régie en partenariat : la reddition de comptes menacée », Ottawa, novembre 1999.

Au cours des dernières années, le Bureau du vérificateur général du Canada a découvert ce qu'il considère comme étant des faiblesses dans la conception des mécanismes de régie, lesquelles risquent de mettre en danger le principe de transparence et de responsabilisation à l'égard du Parlement. Dans son plus récent rapport *Le Point* (février 2005), la vérificatrice générale a souligné que le gouvernement fédéral avait fait certains progrès depuis avril 2002, mais elle se dit toujours préoccupée par l'absence d'une reddition de comptes satisfaisante au Parlement. La récente création et la croissance de ces organismes connus sous le nom de *fondations* et les engagements financiers qu'ils représentent ont déjà attiré énormément l'attention des parlementaires, particulièrement en ce qui a trait à leur niveau de responsabilisation et aux liens de gouvernance à l'égard du gouvernement fédéral et du Parlement.

RENSEIGNEMENTS DE BASE[2]

Les fondations représentent un mécanisme de régie par lequel le gouvernement délègue à des entités juridiques distinctes le pouvoir discrétionnaire de redistribuer l'argent des contribuables, d'utiliser les biens publics ou d'offrir les services publics au nom du gouvernement fédéral.

Selon les Comptes publics du Canada pour 2003-2004, le gouvernement fédéral a transféré environ 9,1 milliards de dollars à 15 fondations entre 1997 et 2004[3].

FINANCEMENT

La méthode de financement des fondations est l'un des principaux éléments qui distingue les fondations des autres types d'administration déléguée. Les fondations obtiennent leur financement fédéral sous forme de paiements forfaitaires ou de subventions, sommes d'argent qui sont ensuite redistribuées aux groupes admissibles sur une période de plusieurs années, conformément à des accords de financement officiels conclus entre les fondations et le gouvernement fédéral. Un accord de financement constitue un contrat juridiquement valable qui lie à la fois le gouvernement fédéral et la fondation. Tous les accords de financement contiennent plusieurs éléments communs, y compris des dispositions portant sur la publication de rapports annuels et l'exécution d'évaluations et de vérifications financières indépendantes.

---

(2) Bureau du vérificateur général du Canada, rapport d'avril 2003, chap. 1 « Soustraire des fonds publics au contrôle du Parlement », Ottawa, avril 2002.

(3) Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, *Les comptes publics du Canada : 2003-2004*, vol. 1, chap. 2 , Ottawa, septembre 2004, p. 27.

Comme ces fondations reçoivent une importante aide financière sous forme de sommes forfaitaires pluriannuels, certains ont dit craindre qu'elles ne soient pas soumises aux contrôles généralement exercés par le Parlement lorsque les fonds sont alloués sur une base annuelle. Ces transferts ne représentent pas des paiements conditionnels pour lesquels les ministres pourraient avoir à rendre des comptes

RÉGIME DE GOUVERNANCE

Le gouvernement fédéral considère les fondations comme des organismes indépendants. Après avoir transféré des sommes d'argent à une fondation, le gouvernement a peu de contrôle sur la façon dont les fonds sont utilisés et il doit compter sur le professionnalisme et les compétences des directeurs de la fondation et des membres de son conseil d'administration pour qu'ils remplissent adéquatement leurs fonctions et atteignent les objectifs de la fondation. Ces liens sont prévus dans des dispositions contenues dans l'entente de financement, comme celle qui n'autorise le gouvernement fédéral à nommer qu'une minorité des membres du conseil de direction.

Les mécanismes de régie relèvent de la *Loi sur les corporations canadiennes* qui est la loi fédérale qui régit toutes les sociétés sans but lucratif constituées en vertu d'une loi [(4)]. Aux termes du modèle de régie en place, les membres du Conseil de direction et de la société doivent avoir des compétences spécialisées, et le gouvernement fédéral ne peut nommer qu'une minorité de directeurs et autres membres. Bien que les sociétés à but non lucratif n'aient pas d'actionnaires, on s'attend à ce que les membres du conseil de direction surveillent les activités de la fondation avec autant d'intérêt que des actionnaires le feraient. Les directeurs devraient également gérer les opérations de la fondation de manière transparente. Des rapports annuels comprenant des états financiers vérifiés informent le public et dans certains cas un rapport annuel est également déposé au Parlement.

---

(4) Le 15 novembre 2004, le gouvernement fédéral a déposé le projet de loi C-21, la *Loi canadienne sur les organisations à but non lucratif*, pour remplacer la *LCC* et moderniser le cadre de gouvernance des sociétés canadiennes à but non lucratif. Bon nombre de fondations existantes seront visées par les dispositions du nouveau régime. Toutefois, le Bureau du vérificateur général a récemment revu les dispositions du projet de loi et fait part de certaines préoccupations relativement à l'amendement proposé au régime d'évaluation externe. Le Bureau du vérificateur général s'est également dit d'avis que le projet de loi ne fait rien pour régler le problème du manque de contrôle ministériel sur les fondations. Le projet de C-21 a été renvoyé au comité en novembre 2004 et au moment d'écrire ces lignes, il était toujours à l'étude.

CONSTITUTION

Le gouvernement a créé plusieurs sortes de fondations. Dans son rapport paru en avril 2002, la vérificatrice générale s'est penchée sur 13 fondations existantes. Huit d'entre elles avaient été établies par des particuliers ou des organisations en vertu de la *Loi sur les corporations canadiennes*, loi cadre fédérale régissant les sociétés à but non lucratif. Deux d'entre elles étaient incorporées en vertu d'une loi provinciale ou d'une loi fédérale particulière, et seulement trois avaient une constitution qui relève d'une législation directe[5]. Selon la vérificatrice générale, les fondations devraient plutôt être constituées dans le cadre du processus législatif, de manière à laisser au Parlement la latitude nécessaire pour discuter du bien-fondé et de la nécessité de la fondation, pour concevoir et mettre sur pied le cadre de gouvernance et de reddition de comptes et pour maintenir un certain contrôle sur tout le processus en apportant des modifications à la loi[6].

L'entente de financement est un autre élément de la structure de gouvernance d'une fondation. Puisqu'il s'agit d'un contrat juridiquement valable qui lie le gouvernement fédéral et la fondation, ce document renferme des dispositions qui sont parfois assez normatives puisqu'elles définissent le but de l'aide fédérale, les résultats escomptés, le niveau de transparence et le cadre de responsabilisation, le code d'éthique, le respect des exigences en matière de langues officielles, etc. Les ententes de financement sont conclues entre une fondation et le gouvernement fédéral par l'intermédiaire du ministre compétent et elles doivent être approuvées par le Conseil du Trésor[7].

---

(5) Bureau du vérificateur général du Canada (2002). Les trois fondations dont la constitution relève d'une législation directe sont la Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire, la Fondation canadienne pour l'innovation et la Fondation canadienne pour l'appui technologique au développement durable. Au 31 mars 2003, ces trois fondations avaient reçu au total 6,25 milliards de dollars en transferts de fonds gouvernementaux. De ce montant, 5,58 milliards se trouvent toujours dans les comptes de caisse et d'investissement de la fondation (voir *les Comptes publics du Canada 2002-2003*).

(6) *Ibid.*

(7) Ministère des Finances, « Reddition de comptes des fondations », document d'information, Ottawa, février 2005 (http://www.fin.gc.ca/tocf/2005/accfound-f.html).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

REDDITION DE COMPTES

A. Les fondations : comptabilisation et transferts

Depuis 1997, les vérificateurs généraux en poste ont manifesté leurs nombreuses préoccupations quant au traitement comptable réservé aux fondations par le gouvernement fédéral[8]. On s'est d'abord demandé si les fondations devaient être incluses dans les états financiers consolidés du gouvernement ou si elles devaient plutôt être considérées comme des entités distinctes. On s'est interrogé également sur la façon dont le gouvernement devait comptabiliser les paiements de transfert aux fondations : ces sommes devaient-elles être considérées comme des dépenses au cours de l'année du transfert ou plutôt au moment où les montants transférés sont versées aux derniers bénéficiaires choisis?

Entre les exercices financiers 1997-1998 et 2003-2004, les comptes de l'État mentionnait près de 9,1 milliards de dollars en transferts de paiements au bénéfice de 15 fondations, en vue d'atteindre les grands objectifs définis. La politique du gouvernement prévoit clairement que les initiatives en matière de dépenses ne devraient être réalisées que lorsqu'il est suffisamment certain que les ressources nécessaires sont disponibles. Le vérificateur général estime que cette approche devient alors prudente et appropriée à la gestion des finances publiques. Toutefois, au 31 mars 2004, 7,7 des 9,1 milliards de dollars affectés aux paiements de transfert (soit près de 85 p. 100), se trouvaient toujours dans les comptes bancaires et d'investissement des fondations, accumulant des intérêts. Ces fonds n'avaient pas encore été distribués aux derniers bénéficiaires choisis ni utilisés à la finalité prévue pour cette dépense.

Selon les pratiques comptables actuelles du gouvernement, ces transferts sont comptabilisés à titre de dépenses au cours de l'année pendant laquelle les fonds sont transférés aux fondations. La vérificatrice générale a avancé que la réalité économique de la transaction serait beaucoup mieux représentée dans les états financiers du gouvernement si les dépenses étaient comptabilisées dans les exercices au cours desquels les fondations versent des subventions aux derniers bénéficiaires choisis ou utilisent elles-mêmes l'argent à la finalité prévue par le gouvernement.

---

(8) Le Receveur général du Canada, *Comptes publics du Canada : 2000-2001*, Vol. I, Ottawa, septembre 2001.

La comptabilisation de ces transferts à titre de dépenses permet au gouvernement de déclarer un excédent budgétaire annuel moins important. Le Bureau du vérificateur général a déclaré à maintes reprise que les décisions visant le transfert de sommes importantes des deniers publics devraient être fondées sur une rigoureuse analyse économique et stratégique et ne devraient pas seulement être prises en vue d'obtenir un résultat comptable voulu. La vérificatrice générale estime que de telles pratiques compromettraient l'intégrité et la crédibilité des résultats financiers déclarés par le gouvernement[9].

Les questions de la comptabilisation des fondations dans les comptes consolidés et du traitement comptable adéquat des paiements de transfert gouvernementaux ne touchent pas uniquement le gouvernement fédéral. Elles ont également des répercussions sur la gestion et la reddition des comptes des gouvernements provinciaux et territoriaux. Afin de clarifier la question, le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP) de l'Institut canadien des comptables agréés a entrepris deux projets visant à revoir les principes comptables pertinents et à les mettre à jour.

En mars 2004, le CCSP a publié des modifications[10] sur le périmètre comptable du gouvernement, afin d'aider à déterminer si les organismes extérieurs devaient être inclus dans le périmètre comptable du gouvernement et plus particulièrement si le gouvernement avait un « contrôle » sur ce périmètre. Dans ce contexte, le concept du contrôle est défini comme étant le pouvoir du gouvernement de gérer les politiques financières et administratives d'un autre organisme en tenant compte des avantages prévus ou des risques de perte pour le gouvernement résultant des autres activités de l'organisation. Il faudra déterminer au cas par cas si les fondations constituent effectivement des tiers indépendants ou si elles font partie du périmètre comptable du gouvernement, selon les critères révisés et la prépondérance de la preuve. Les nouvelles normes devraient être en vigueur d'ici l'exercice 2005-2006. Le gouvernement fédéral réévaluera les liens qu'il entretient avec chacune des fondations et discutera des conséquences de cette réévaluation avec le Bureau du vérificateur général du Canada.

Le CCSP travaille toujours à la révision et à la mise à jour des normes sur le traitement comptable adéquat des transferts gouvernementaux portant sur plusieurs exercices[11]. Le débat porte actuellement sur le moment où le financement pluriannuel devrait être

---

(9) Bureau du vérificateur général du Canada (2002), ch. 1, p. 7, par. 24.

(10) (http://www.cica.ca/index.cfm/ci_id/11374/la_id/2.htm).

(11) (http://www.cica.ca/index.cfm/ci_id/17150/la_id/2.htm).

comptabilisé. Ces transferts pluriannuels devraient-ils être comptabilisés dès le moment où ils sont autorisés, où ils peuvent être évalués et où les critères d'admissibilité permanents ont été respectés, ou devraient-ils plutôt être considérés comme des biens prépayés en comptabilisant les dépenses au moment où les services pour lesquels les fonds ont été versés sont prodigués?

L'étude du CCSP portant sur les transferts de paiements pluriannuels devrait être terminée d'ici le mois de novembre 2005 et l'approbation finale est prévue pour mars 2006.

B. Les fondations : Reddition de comptes et régie

Les préoccupations des vérificateurs généraux à l'égard des fondations vont bien au-delà de la comptabilisation des paiements de transfert aux fondations. En résumé, ces préoccupations portent sur les éléments suivants de reddition de comptes et de régie.

- Les exigences relatives à la reddition de compte des fondations doivent être renforcées afin de répondre aux besoins du Parlement. Par le passé, aucune des fondations n'a jamais soumis de plans généraux devant être déposés au Parlement, et seules quelques fondations ont déposé des rapports annuels comprenant une description crédible des résultats et réalisations.

- La nature détaillée et normative des ententes de financement soulève des questions quant à l'indépendance des fondations face au gouvernement.

- Les fondations ont été créées au coup-par-coup et le Parlement n'a pas eu la possibilité d'évaluer les changements entraînés dans la façon d'autoriser et de contrôler les dépenses publiques.

- Les ministres peuvent difficilement répondre devant le Parlement de fondations qui font l'objet d'une surveillance limitée. Le cadre redditionnel donne peu de latitude pour mettre au point un mécanisme qui permettrait aux ministres visés et à leur ministère de faire le suivi stratégique des fondations ou de corriger le tir si les choses vont mal ou si la politique publique change. Par le passé, les ministres n'avaient presque aucun pouvoir en ce sens, à moins d'intenter des poursuites lorsque les conditions d'une entente de financement n'étaient pas respectées. Des modifications ont été apportées pour renforcer les dispositions portant sur l'inexécution des ententes de financement afin de favoriser la prise de mesures correctives au besoin. De plus, des dispositions de financement et des modifications législatives ont été mises en œuvre pour permettre de recouvrer les fonds inutilisés en cas de liquidation d'une fondation.

- Le Parlement ne reçoit pas de rapport de vérification complet et indépendant sur les fondations. Il a besoin de rapports de vérification complets et indépendants portant non seulement sur les états financiers des fondations, mais aussi sur le respect des autorisations, le bien-fondé et l'optimisation des ressources.

RÉCENTES ANNONCES BUDGÉTAIRES

En réponse aux critiques de longue date formulées contre les fondations et leur cadre redditionnel, le gouvernement fédéral a annoncé dans son budget du 18 février 2003[12] (et réitéré dans celui du 23 mars 2004) certaines précisions sur les principes qui régissent la façon dont le gouvernement a recours aux fondations pour mettre ses politiques publiques en œuvre.

1. Les fondations doivent se concentrer sur un secteur particulier, dont l'orientation stratégique est en général énoncée dans la loi, dans une entente de financement ou dans les deux à la fois.
2. La structure des fondations doit permettre de tirer profit du savoir-faire et de la capacité décisionnelle des directeurs d'un comité indépendant qui ont une expérience et une connaissance directes des enjeux.
3. Les décisions des fondations doivent s'appuyer sur le processus d'examen par des pairs qui sont spécialistes du domaine.
4. Les fondations doivent disposer d'un financement garanti qui ne se limite pas aux crédits parlementaires annuels, de sorte qu'elles jouissent de la stabilité financière requise pour effectuer la planification exhaustive à moyen et à long terme qui s'avère essentielle dans leur secteur.
5. Les fondations doivent avoir la possibilité et la capacité de recueillir des fonds supplémentaires auprès des autres ordres de gouvernement et du secteur privé. Il est également essentiel de prévoir un fond initial pour obtenir des crédits supplémentaires de la part des autres administrations et du secteur privé, qui seraient réticents à s'engager s'ils craignaient que le financement puisse être interrompu à tout moment[13].

Selon le gouvernement fédéral, ces principes stratégiques sont conformes à la nouvelle Politique sur les différents modes de prestation de services du Conseil du Trésor qui est entrée en vigueur le 1er avril 2002.

Suite aux commentaires, observations et préoccupations formulés par la vérificatrice générale en ce qui concerne les fondations, le gouvernement fédéral a annoncé certaines modifications qui permettront d'accroître la transparence et la reddition de comptes des fondations au Parlement et aux citoyens.

---

(12) Ministère des Finances, *Le Plan budgétaire 2003*, Ottawa, 18 février 2003.

(13) Ministère des Finances, *« Reddition de comptes des fondations »* (2005).

Approbation du Parlement : Le gouvernement prend des mesures pour que la création et le financement des fondations fassent l'objet d'un examen approprié de la part du Parlement.

- Le gouvernement tient à ce que le Parlement approuve directement par voie législative l'objet et le financement des fondations qui jouent un rôle important sur le plan stratégique ou financier. Dans chaque cas, le Parlement devra approuver le financement des fondations. Conformément à ce qui précède, le recours à des fondations par le gouvernement respectera les exigences de la Politique sur les différents modes de prestation de services du Conseil du Trésor[14].

Reddition de comptes au public : Le gouvernement a pris les mesures qui suivent pour améliorer la transparence des fondations et, par le fait même, leur reddition de comptes au public :

- Les fondations doivent soumettre chaque année des plans d'activités au ministre chargé d'administrer l'entente de financement, et ce, pendant la durée de cette dernière [...] Ces plans indiqueront les dépenses prévues, les objectifs et les attentes de rendement à l'égard de la contribution fédérale. Le ministre responsable publiera un sommaire de ces plans, et ce dernier sera mis à la disposition du Parlement.

- [...] Les rapports ministériels sur les plans et les priorités, qui sont déposés devant le Parlement, engloberont maintenant les principaux résultats escomptés par les fondations et situeront ces derniers dans les plans et priorités d'ensemble des ministères. De plus, le ministère chargé d'administrer l'entente de financement fera état des principaux résultats des fondations de son portefeuille dans son rapport ministériel sur le rendement, pendant la durée de l'entente de financement, et situera ces résultats par rapport à l'ensemble de ceux atteints par le Ministère.

- Le rapport annuel de chaque fondation, y compris les données pertinentes sur le rendement, les états financiers vérifiés et les résultats des évaluations, sera soumis au ministre responsable de l'entente de financement et sera publié. Les rapports annuels des fondations créées expressément par voie législative seront déposés au Parlement par le ministre responsable.

- Les rapports annuels de toutes les fondations contiendront des données sur le rendement, de même que des états financiers vérifiés établis conformément

---

(14) Ministère des Finances, *Budget 2004*, Annexe 8 « Réponse du gouvernement aux observations de la vérificatrice générale sur les états financiers de 2003 » (http://www.fin.gc.ca/budget04/bp/bpa8f.htm).

> aux principes comptables généralement reconnus. Puisque les fondations sont des organisations indépendantes sans but lucratif ayant leurs propres membres et structures de gouvernance, ces membres, en qualité d'« actionnaires » de la fondation, nommeront leur vérificateur externe et lui demanderont des comptes[15].

La nomination de vérificateurs externes reste un point de désaccord entre le gouvernement fédéral et la vérificatrice générale. Par le passé, les fondations ne soumettaient que des vérifications des états financiers et rien ou presque rien ne prévoyait la tenue de vérifications complètes et indépendantes sur le respect des autorisations, le bien-fondé et l'optimisation des ressources. Afin de garantir au Parlement que les fonds fédéraux sont utilisés à bon escient, le Bureau du vérificateur général se dit d'avis qu'il devrait être désigné comme vérificateur externe des fondations.

Respect des ententes de financement : Le gouvernement fédéral s'est engagé à prendre des mesures supplémentaires afin de garantir que les fondations rendront des comptes aux Canadiens et au Parlement.

- Les fondations doivent procéder à des évaluations indépendantes, soumettre ces dernières au ministre responsable et les publier. Les ministères intégreront toute constatation importante dans leur rapport annuel sur le rendement qui est déposé chaque année devant le Parlement.

- Les ententes de financement conclues avec les fondations par suite du budget de 2001 renferment des dispositions sur la conduite de vérifications indépendantes de conformité avec les ententes de financement et sur l'évaluation des programmes. De plus, toutes les ententes de financement stipulent maintenant que le ministre responsable peut intervenir s'il estime que les modalités de l'entente n'ont pas été respectées. Ces dispositions prévoient des mécanismes de règlement des différends.

- En outre, toute nouvelle entente de financement doit comprendre des dispositions permettant au ministre responsable de recouvrer, à sa discrétion, les fonds inutilisés en cas de liquidation [de la fondation][16].

Depuis l'annonce de ces nouvelles dispositions dans le budget fédéral de 2003, le gouvernement fédéral a renégocié les ententes de financement existantes avec les fondations afin d'incorporer le plus grand nombre de dispositions possible. Toute nouvelle entente de financement devra tenir compte des nouvelles dispositions.

---

(15) *Ibid.*

(16) *Ibid.*

RAPPORT RÉCENT DE LA VÉRIFICATRICE GÉNÉRALE SUR LA REDDITION DE COMPTES DES FONDATIONS

En février 2005, le Bureau du vérificateur général du Canada a donné suite aux mesures prises par le gouvernement fédéral en déposant un nouveau rapport au Parlement[17] sur le régime de reddition de comptes des fondations. Les auteurs du rapport soulignent que bien que des améliorations aient été apportées au niveau de la production de rapports au Parlement et du cadre redditionnel des fondations, le régime de vérification externe et la surveillance ministérielle comportent toujours des lacunes importantes. Ils ont souligné tout particulièrement que les fondations n'étaient pas soumises à des vérifications de gestion dont les résultats doivent être communiqués directement au Parlement.

Le gouvernement fédéral n'a pas encore pris d'engagement à cet égard, parce qu'en imposant aux fondations des normes semblables à celles qui existent dans le secteur public et en nommant la vérificatrice générale du Canada à titre de vérificatrice externe, il craignent de miner l'indépendance des fondations, d'affaiblir leur niveau de flexibilité opérationnelle et d'efficacité organisationnelle et de les rendre moins efficaces à l'égard de la réalisation des grands objectifs du gouvernement.

La question du mécanisme d'ajustement inquiète également beaucoup la vérificatrice générale. Un tel mécanisme est nécessaire pour permettre aux ministres promoteurs d'intervenir lorsqu'il est clair que la fondation n'atteint pas son objectif d'intérêt public ou si la situation a beaucoup évolué depuis sa création. La vérificatrice générale est d'avis qu'il est nécessaire d'adopter un tel mécanisme pour compléter les dispositions actuelles qui donnent au gouvernement le droit de mettre un terme à une entente en cas de situations extrêmes.

Le gouvernement fédéral s'est élevé contre l'évaluation faite par la vérificatrice générale. Le gouvernement est d'avis que, de façon générale, des progrès importants ont été réalisés dans le but de renforcer l'ensemble de la reddition de comptes et la transparence des fondations. De plus, le gouvernement a annoncé récemment qu'il avait l'intention de continuer d'explorer les divergences avec la vérificatrice générale afin de tenter de trouver des solutions qui permettent de respecter l'indépendance des fondations de même que l'ensemble des grands objectifs du gouvernement.

---

(17) Bureau du vérificateur général du Canada, *2005, Rapport Le Point*,ch ap. 4, « Reddition de comptes des fondations », Ottawa, février 2005.

CONCLUSION

Au cours des dernières années, le gouvernement fédéral a créé un grand nombre de fondations qu'il a chargées de la réalisation de politiques publiques. Ces organismes sont très flexibles, ce qui en fait potentiellement un outil très utile et efficace pour la mise en œuvre et la prestation de programmes et de services. Toutefois, cette même flexibilité menace les liens qui unissent les fondations et le Parlement au niveau de la gouvernance et de la reddition de comptes.

Certains progrès ont été réalisés au niveau du traitement comptable des fondations. De nouvelles normes ont été adoptées en vue de considérer les fondations comme faisant partie du périmètre comptable du gouvernement, mais cette décision devra être prise en fonction de chaque cas. Pour ce qui est des paiements de transfert pluriannuels, des précisions concernant cette convention comptable devraient être connues d'ici la fin de l'exercice financier 2005-2006.

Selon des propositions faites dans le cadre des budgets de 2003 et de 2004, il semble y avoir un certain accord entre le gouvernement fédéral et le Bureau du vérificateur général en ce qui concerne à la nécessité de renforcer le cadre de gouvernance et de reddition de comptes des fondations. Il reste toutefois à déterminer dans quelle mesure le gouvernement est prêt à mettre ces réformes en œuvre. Il travaille actuellement à la négociation de certaines ententes de financement existantes afin d'y incorporer toutes ces nouvelles dispositions, mais on ne sait pas quand cela sera fait. De plus, la question de la vérification externe n'est toujours pas réglée. Devrait-on laisser les fondations choisir elles-mêmes les vérificateurs externes ou le Parlement devrait-il confier ce mandat à la vérificatrice générale?

On s'attend à ce que le gouvernement fédéral fasse preuve de diligence raisonnable et qu'il gère adéquatement les ressources et les biens à sa disposition en tout temps. On peut donc également s'attendre à ce qu'il prenne toutes les mesures nécessaires pour renforcer le cadre de gouvernance et de reddition de comptes des fondations afin d'en assurer l'optimisation des ressources, compte tenu des sommes importantes investies.

ANNEXE

Dépenses gouvernementales pour les fondations au 31 mars 2004

Fondations[1]	Année où elle a été annoncée	Financement reçu[2]	Subventions accordées[3]	Intérêts gagnés	Administration	Solde 31 mars 2004[4]	Engagements de financement signés[5]
	($ Millions)						
Fondation canadienne pour l'innovation	1997	3 651	1 230	740	39	3 122	1 529
Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire	1998	2 500	1 155	690	47	1 988	9
Inforoute Santé du Canada Inc.	2001	1 200	51	83	30	1 202	42
Fonds de dotation[6]	Entre 2000 et 2002	389	10	48	11	416	104
Génome Canada	2000	375	188	52	19	220	198
Fondation autochtone de guérison	1998	350	241	86	43	152	139
Fondation pour les technologies du développement durable	2001	350	6	10	7	347	37
Fondation canadienne de la recherche sur les services de santé	1997	152	37	14	7	122	21
Autres fondations de moins de 125 millions de dollars[7]	Entre 2000 et 2002	120	36	13	4	93	16
Total		**9 087**	**2 954**	**1 736**	**207**	**7 662**[8]	**2 095**

1. Les fondations mentionnées de ce tableau ont reçu chacune au total plus de 10 millions de dollars du gouvernement depuis 1997, expressément pour des dépenses devant être effectuées plus d'un an plus tard.
2. Les paiements de transfert comprennent les 100 millions de dollars annoncés dans le budget de mars 2004 qui étaient dus aux fondations au 31 mars 2004.
3. En plus des subventions accordées, cette colonne comprend les charges de projet admissibles.
4. Ces montants sont les soldes à la date des derniers rapports annuels lorsque les états financiers au 31 mars 2004 ne sont pas disponibles - modifiés pour tenir compte des 100 millions de dollars annoncés dans le budget de mars 2004.
5. Ces montants sont fondés sur les déclarations des fondations quand ils ne sont pas présentés dans leurs états financiers.
6. Pour les fonds de dotation, seuls les bénéfices sont distribués : ce sont le Fonds d'investissement municipal vert; la Fondation Pierre-Elliott-Trudeau; la Clayoquot Biosphere Trust Society; le Fonds de dotation pour le saumon du Pacifique; l'Institut canadien de recherche sur les minorités linguistiques – Université de Moncton et la Fondation de l'alphabétisation du Collège Frontière.
7. Ce sont la Fondation canadienne pour les sciences du climat et de l'atmosphère et le Forum des fédérations.
8. En plus du financement accordé aux fondations et aux fonds de dotation mentionnés dans ce tableau, 550 millions de dollars ont été transférés à d'autres organisations qui sont indépendantes du gouvernement, dont 391 millions de dollars n'avaient pas encore été utilisés au 31 mars 2004. Ces autres organisations sont l'Institut canadien d'information sur la santé, le Fonds d'habilitation municipal vert, PRECARN, le Réseau canadien pour l'avancement de la recherche, de l'industrie et de l'enseignement, l'Institut canadien de recherches avancées et le Canadian Centre for Learning.

Source : *Comptes publics du Canada, 2004*, vol. 1, p. 53, http://epe.lac-bac.gc.ca/100/201/301/comptes_publics_can/2004/v1pa04f.pdf